



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/85
Jugement n° : UNDT/2010/058
Date : 07 avril 2010
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

MOLARI

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Edward P. Flaherty

Conseil pour le défendeur:
Kong Leong Toh, UNOPS

Requête

1. Le 15 octobre 2009, la requérante a, par l'intermédiaire de son conseil, introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCANU) pour contester une décision administrative portant mesure disciplinaire, à savoir sa cessation de service à compter du 20 août 2009 avec préavis et indemnité de licenciement.

2. La requérante demande :

- a. Sa réintégration immédiate avec effet rétroactif ;
- b. 500 000 dollars américains de dommages-intérêts pour le préjudice moral subi ;
- c. Un intérêt annuel de huit pour cent sur toutes les sommes que le Tribunal décidera de lui octroyer ;
- d. 25 000 dollars américains pour les honoraires d'avocat encourus ;
- e. Toute autre réparation que le Tribunal estime appropriée.

Faits

3. La requérante est entrée au service du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (ci-après UNOPS) le 1^{er} juillet 2007 à Copenhague au Danemark, comme Spécialiste chargée des achats de classe L-5, au bénéfice d'un contrat de projets d'assistance technique d'une durée d'un an (série 200 du Règlement du personnel alors en vigueur).

4. Le 27 juin 2008, la requérante a soumis au Ministère danois des Affaires étrangères (ci-après le MDAE), par l'intermédiaire de UNOPS, un certain nombre de reçus et tickets de caisse concernant, entre autres, des denrées alimentaires achetées en août 2007, décembre 2007 et février 2008, pour se faire rembourser la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme son statut diplomatique l'y autorisait. En signant le

formulaire de remboursement, la requérante a certifié que les articles achetés l'étaient pour des raisons officielles ou pour son usage personnel.

5. Le 10 juillet 2008, le MDAE a demandé à UNOPS que la requérante soumette ses relevés bancaires pour les mois d'août 2007, décembre 2007 et février 2008. La requérante a refusé de fournir ses relevés bancaires et demandé que le MDAE lui retourne, avec une explication écrite, les reçus posant problème. Après quelques échanges de courriers électroniques entre UNOPS et la requérante d'une part, et UNOPS et le MDAE d'autre part, le MDAE a indiqué, le 11 juillet 2008, qu'il avait besoin des relevés bancaires de la requérante dans le cadre d'un audit anti-fraude.

6. Par courrier électronique en date du 12 juillet 2008, la requérante a demandé par l'intermédiaire de UNOPS que le MDAE lui retourne les reçus pour lesquels un relevé bancaire devait être fourni, en expliquant qu'elle avait besoin de temps car elle et son mari avaient plusieurs comptes et plusieurs cartes bancaires et car il lui fallait faire des recoupements avec des versements faits à son aide-ménagère.

7. Le 14 juillet 2008, le MDAE a informé UNOPS que les reçus posant problèmes concernaient des achats de denrées alimentaires réalisés dans deux supermarchés, Netto et SuperBest. Le même jour, UNOPS a communiqué cette information à la requérante, qui a de nouveau demandé à ce que les reçus lui soient retournés. UNOPS a répondu à la requérante qu'elle n'avait pas besoin des reçus puisqu'il lui suffisait de chercher dans ses relevés bancaires les paiements faits à Netto et SuperBest. A son tour, la requérante a insisté pour avoir les reçus, expliquant qu'il ne s'agissait pas uniquement de chercher les paiements faits à Netto et SuperBest mais aussi de vérifier quand elle avait fait des remboursements en espèces à son aide-ménagère.

8. Le 15 juillet 2008, le MDAE a envoyé à UNOPS, qui les a transmis à la requérante, une copie des reçus litigieux Netto et SuperBest.

9. Par courrier électronique en date du 19 août 2008 adressé à UNOPS, la requérante a expliqué qu'à cause de son emploi du temps chargé, elle se reposait beaucoup sur des tiers pour l'aider dans les tâches ménagères et que les reçus Netto et

SuperBest qu'elle avait soumis pour remboursement n'étaient pas liés à des achats faits avec sa carte bancaire mais à des achats faits pour son compte par des tiers qu'elle a remboursés en espèces. Pour preuve, elle a soumis une déclaration de sa banque concernant les montants retirés de son compte en espèces en août 2007, décembre 2007 et février 2008, montants supérieurs à ceux des reçus. Elle a ajouté qu'elle n'était pas en mesure de fournir plus d'informations ou de consacrer plus de temps à cette affaire et que si le MDAE n'était pas satisfait de ses explications, il ne devait pas tenir compte des reçus en question.

10. Dans un second courrier électronique à UNOPS en date du 20 août 2008, la requérante a ajouté à l'adresse du MDAE qu'elle avait mal compris les règles en matière de remboursement de la TVA et se rendait compte maintenant que les achats faits pour son compte par des tiers n'ayant pas le statut diplomatique ne pouvaient pas faire l'objet d'un tel remboursement. Elle a demandé que les reçus Netto et SuperBest soit retirés de sa demande de remboursement du 27 juin 2008.

11. Le 17 septembre 2008, au cours d'une réunion, le Chef du protocole du MDAE a présenté au Directeur exécutif de UNOPS un mémoire, intitulé « Pro Memoria » dans sa version anglaise, dans lequel il fait état des inquiétudes de son ministère concernant un certain nombre de reçus soumis par la requérante à l'appui de demandes de remboursement de la TVA. Le mémoire souligne notamment les caractéristiques inhabituelles du comportement et du volume d'achats de la requérante, ainsi que l'utilisation de nombreuses cartes bancaires pour effectuer les paiements.

12. Le 24 septembre 2008, le Directeur exécutif de UNOPS a décidé de mettre en place un jury pour conduire une enquête préliminaire sur les allégations de faute professionnelle à l'encontre de la requérante, en application de la circulaire UNOPS/ADM/97/01-A, *Mesures disciplinaires et autres mesures se rapportant à l'inconduite des fonctionnaires au service de UNOPS*.

13. Le même jour, la requérante a été informée de la composition du jury d'enquête chargé d'établir les faits concernant ses demandes de remboursement de la TVA et a été invitée à un entretien avec ledit jury le 26 septembre 2008.

14. Le 8 octobre 2008, le jury d'enquête a rendu son rapport au Directeur exécutif de UNOPS. Il y a notamment relevé et conclu que :

- a. Les 42 reçus (et tickets de caisse) soumis par la requérante pour remboursement de la TVA proviennent de deux supermarchés, Netto et SuperBest, d'un même quartier de Copenhague. Trois des 42 transactions ont été réglées comptant et les 39 restantes ont été payées avec 39 cartes bancaires différentes ; une de ces 39 transactions a été annulée. Tous les achats ont été effectués au cours de périodes très limitées en août 2007, décembre 2007 et février 2008 ; par exemple, 13 ont été effectués le 20 février 2008 dans le même supermarché entre 12h37 et 17h57. Des traces de pas ont été relevées sur certains reçus, comme s'ils avaient été piétinés, d'autres étaient très chiffonnés ;
- b. Les achats portent sur des produits alimentaires de base tels que du lait, du pain, des fruits et des légumes. Sur une même journée, on note par exemple l'achat avec neuf cartes bancaires différentes d'un total de 19 litres de lait de sept marques différentes et quatre niveaux de teneur en graisses ;
- c. Au cours de son entretien avec le jury d'enquête, la requérante a prétendu notamment que les achats ont été faits pour son compte par des tiers (membres de sa famille, amis et autres) à l'occasion de réunions entre amis à son domicile. Toutefois, malgré plusieurs demandes du jury d'enquête et assurances quant à l'usage qui serait fait de ces informations, la requérante a refusé d'identifier les participants à ces réunions et propriétaires des 39 cartes bancaires, en arguant de prétendues contraintes juridiques ;
- d. Le type d'articles achetés et les quantités semblent correspondre à des commissions familiales d'appoint et ne cadrent pas avec des achats faits par des invités pour une réunion entre amis, comme le prétend le requérante ;

- e. Le scénario selon lequel les achats auraient été faits par des proches de la requérante pour la requérante n'est pas plausible étant donné les faits tels que décrits ci-dessus et l'absence de preuves et d'explications crédibles offertes par la requérante ;
- f. Le scénario selon lequel les achats auraient été faits par des proches de la requérante pour eux-mêmes n'est également pas plausible étant donné que 39 achats ont été faits avec 39 cartes bancaires différentes au même endroit et dans un laps de temps réduit ;
- g. Le seul scénario plausible est, étant donné le nombre élevé de cartes bancaires utilisées, les faits tels que décrits ci-dessus et l'absence de preuves du contraire et d'explications crédibles offertes par la requérante, celui selon lequel les achats ont été faits pour eux-mêmes par des individus inconnus de la requérante.

15. Par courrier électronique en date du 15 novembre 2008, le Directeur exécutif de UNOPS a informé la requérante des charges de faute professionnelle retenues contre elle, à savoir de n'avoir pas observé les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international en soumettant pour se faire rembourser la TVA, le 27 juin 2008, des reçus pour des achats qui n'avaient pas été faits par elle ou pour elle et en essayant ainsi de frauder.

16. Le 10 décembre 2008, la requérante a soumis son mémoire en défense en réponse à la charge de faute professionnelle retenue contre elle. La requérante y nie avoir commis une faute quelconque et dénonce de nombreuses violations de son droit à une procédure régulière. Elle a par ailleurs soumis :

- a. La déclaration en date du 2 décembre 2008 d'un loueur de matériel stéréo attestant que la requérante avait loué ce type d'équipement autour des dates auxquelles elle aurait tenu des réunions entre amis ;
- b. Les déclarations en date du 8 décembre 2008 d'un expert-comptable danois selon lesquelles : (i) les denrées alimentaires mentionnées sur les reçus soumis par la requérante pourraient avoir été achetées pour

des dîners de fête et autres réunions entre amis, et (ii) les règles de remboursement de la TVA n'interdisent pas à un diplomate de charger des tiers de faire des achats pour son compte ;

- c. Les opinions juridiques en date du 9 décembre 2008 d'un avocat danois selon lesquelles : (i) les règles de remboursement de la TVA n'interdisent pas à un diplomate de charger des tiers de faire des achats pour son compte, et (ii) des informations personnelles sensibles telles que numéros de cartes ou comptes bancaires et noms des personnes ayant participé à une réunion entre amis ne peuvent être divulguées sans motif objectif et sans le consentement des intéressés.

17. Le 2 janvier 2009, le Conseiller juridique de UNOPS a informé la Secrétaire du Comité de discipline commun à UNOPS, au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), à New York (ci-après le Comité de discipline), de l'intention de UNOPS de renvoyer le cas de la requérante devant ledit Comité et s'est enquis des modalités pratiques pour ce faire.

18. Par mémorandum en date du 13 janvier 2009, le Directeur exécutif de UNOPS a formellement renvoyé le cas de la requérante devant le Comité de discipline. Tout en relevant que les preuves semblaient suffisantes pour justifier un renvoi sans préavis (et donc qu'un renvoi devant le Comité de discipline n'était pas nécessaire), le Directeur exécutif a précisé qu'il avait néanmoins décidé de soumettre l'affaire au Comité pour, notamment, permettre à la requérante de reconsidérer sa décision de ne pas divulguer certaines informations qu'il aurait été dans son intérêt de dévoiler.

19. Le 19 janvier 2009, le Comité de discipline a accusé réception du dossier concernant la requérante et informé le défendeur qu'une copie serait transmise à la requérante conformément aux règles en vigueur.

20. Le 19 février 2009, le conseil de la requérante de l'époque a écrit au Conseiller juridique de UNOPS pour lui demander de retirer les charges contre la

requérante, au motif qu'il appartient aux autorités judiciaires danoises, et non au Comité de discipline, de déterminer si la requérante a violé la législation danoise.

21. Le 13 mars 2009, le Conseiller juridique de UNOPS a répondu au conseil de la requérante qu'il n'était pas nécessaire que UNOPS ou le Comité de discipline se prononce sur la question de savoir si oui ou non, la requérante avait violé la législation danoise car la question était de savoir si la requérante avait commis une faute professionnelle au sens de l'instruction administrative ST/AI/371, et notamment si elle avait fait une fausse déclaration concernant un avantage lié à son statut de fonctionnaire international et si elle avait eu un comportement de nature à discréditer les Nations Unies. Il a réitéré que le refus de la requérante de fournir les témoignages de personnes ayant prétendument fait des achats pour son compte rendait ses explications peu crédibles.

22. Le 30 mars 2009, la requérante a soumis sa réponse au Comité de discipline. Elle y nie avoir commis une faute quelconque et dénonce de nombreuses violations de son droit à une procédure régulière.

23. Par courrier électronique en date du 24 avril 2009, le Conseiller juridique de UNOPS a informé la requérante que UNOPS était disposé à auditionner de façon strictement confidentielle les personnes ayant prétendument fait des achats pour son compte et s'engageait à ne pas dévoiler aux autorités danoises leur identité et les informations qu'elles fourniraient. Il a encouragé la requérante à dévoiler l'identité de ces personnes, dans son intérêt, sans quoi il devrait poursuivre la procédure entamée devant le Comité de discipline.

24. Par courrier électronique en date du 28 avril 2009, la requérante a répondu au Conseiller juridique de UNOPS en regrettant qu'il n'ait pas abordé certaines questions qu'elle avait soulevées auparavant, en se plaignant des violations de son droit fondamental à une procédure régulière et en lui notifiant sa décision d'attendre le résultat de la procédure disciplinaire.

25. Le 18 mai 2009, le défendeur a soumis au Comité de discipline sa réplique à la réponse de la requérante. Il y clarifie que la charge retenue contre la requérante

n'est pas d'avoir enfreint la législation danoise mais d'avoir soumis des tickets de caisse dont elle savait qu'ils ne lui appartenaient pas, ni n'appartenaient à des individus ayant fait des achats en son nom et pour son compte et d'avoir faussement certifié qu'ils lui donnaient droit au remboursement de la TVA par les autorités danoises.

26. Les échanges de mémoires se sont ensuite poursuivis comme suit : duplique de la requérante le 1^{er} juin 2009 ; commentaires du défendeur le 4 juin 2009 ; observations de la requérante le 8 juin 2009 ; commentaires additionnels du défendeur le 9 juin 2009 ; et enfin, observations supplémentaires de la requérante le 10 juin 2009.

27. Le 25 juin 2009, le Comité de discipline a rendu son rapport au Directeur exécutif de UNOPS et conclu de façon unanime que :

- a. Les droits de la requérante à une procédure régulière ont été respectés ;
- b. L'administration a établi une présomption de faute contre la requérante ;
- c. Les preuves établissent que la requérante a soumis des tickets de caisse et faussement certifié qu'ils lui donnaient droit au remboursement de la TVA. Les preuves indiquent en outre que la conduite de la requérante n'est pas conforme aux normes d'intégrité attendues d'un fonctionnaire international ;
- d. La requérante n'a pas su se disculper en apportant des preuves crédibles qui aillent à l'encontre des charges retenues ;
- e. La faute de la requérante est sérieuse et justifie l'imposition d'une mesure disciplinaire.

Le Comité a unanimement recommandé qu'il soit mis fin aux services de la requérante avec un mois de préavis et une indemnité de licenciement.

28. Le 7 juillet 2009, au cours d'une réunion, le Directeur exécutif de UNOPS aurait informé la requérante de la recommandation du Comité de discipline et lui

aurait donné la possibilité d'échapper à la mesure disciplinaire si elle dévoilait les noms et numéros des cartes bancaires des personnes ayant prétendument fait des achats pour son compte. La requérante aurait demandé, et le Directeur exécutif refusé de lui donner, une copie complète, datée et signée du mémoire (« Pro Memoria ») soumis en septembre 2008 par le MDAE à UNOPS, ainsi qu'une copie du procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2008 entre le MDAE et le Directeur exécutif de UNOPS.

29. Le 16 juillet 2009, la requérante a informé UNOPS qu'étant donné le manque de clarté concernant le cadre juridique de l'enquête et de la procédure disciplinaire, elle n'était pas à même de divulguer les noms et numéros de cartes bancaires demandés.

30. Par lettre en date du 17 juillet 2009, le Directeur exécutif de UNOPS a transmis à la requérante une copie du rapport du Comité de discipline et l'a informée de sa décision d'accepter la recommandation dudit Comité de mettre fin à ses services avec un mois de préavis et une indemnité de licenciement.

31. Par courrier électronique en date du 15 octobre 2009, la requérante a, par l'intermédiaire de son conseil, introduit une requête devant le TCANU pour contester la mesure disciplinaire susmentionnée et a demandé une prorogation des délais, accordée par le Tribunal, pour la transmission d'une requête régularisée.

32. Le 6 novembre 2009, le conseil de la requérante a soumis une requête régularisée.

33. Le 18 janvier 2010, après avoir demandé et obtenu du Tribunal une prorogation des délais, le défendeur a soumis sa réponse à la requête.

34. Le 19 février 2010, après avoir demandé et obtenu du Tribunal une prorogation des délais, le conseil de la requérante a soumis des observations sur la réponse du défendeur. Il a également transmis au Tribunal 16 déclarations d'« amis et collègues » de la requérante attestant avoir fait des achats pour son compte à l'occasion de réunions entre amis. Toutefois, les noms et signatures des personnes étaient expurgés, la requérante exigeant, pour les dévoiler, des assurances du Tribunal

que les noms des personnes concernées ne seraient pas communiqués à UNOPS et aux autorités danoises.

35. Le même jour, le greffe du Tribunal a notifié aux parties la décision du juge saisi de l'affaire de tenir une audience, en français, le 24 mars 2010.

36. Par lettre en date du 26 février 2010, le conseil de la requérante a objecté à la tenue de l'audience en français, au motif que l'évaluation de la crédibilité de la requérante, qui témoignerait en anglais, s'en trouverait affectée. Le conseil de la requérante a par ailleurs demandé au Tribunal de donner des assurances quant à la protection de l'identité des personnes ayant fait des déclarations en faveur de la requérante et d'ordonner la production d'un certain nombre de documents, y compris une copie complète, datée et signée du mémoire (« Pro Memoria ») soumis en septembre 2008 par le MDAE à UNOPS, ainsi qu'une copie du procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2008 entre le MDAE et le Directeur exécutif de UNOPS.

37. Par lettre en date du 1 mars 2010, le greffe du Tribunal a notifié à la requérante la décision du juge de maintenir l'audience en français et de ne pas ordonner la production des documents demandés. Par ailleurs, le Tribunal a rappelé à la requérante qu'il lui appartenait de soumettre les preuves de ses allégations, y compris des preuves qu'elle estimait confidentielles, et qu'il appartenait au Tribunal de déterminer si les preuves ainsi soumises devaient rester confidentielles.

38. Le 12 mars 2010, le conseil de la requérante a transmis au Tribunal les déclarations cette fois non expurgées des 16 personnes attestant avoir fait des achats pour son compte à l'occasion de réunions entre amis, dont trois certifiées devant notaire, à savoir celles du mari de la requérante et de deux d'amis ayant payé leurs achats en espèces. La requérante demandait au Tribunal de considérer ces attestations à huis clos ou de ne les transmettre au défendeur que sous de strictes conditions de confidentialité.

39. Par lettre en date du 17 mars 2010, le Tribunal a demandé à la requérante de fournir les copies des cartes bancaires (ou relevés bancaires reflétant les numéros de cartes bancaires) utilisées par des tiers pour effectuer des achats pour son compte. Il

lui a également notifié sa décision de ne pas communiquer au défendeur, du moins dans un premier temps, les attestations.

40. Le 23 mars 2010, en réponse à la demande susmentionnée, le conseil de la requérante a soumis au Tribunal : (i) une déclaration certifiée devant notaire de la belle-mère de la requérante, attestant avoir fait des achats pour le compte de la requérante le 15 décembre 2007, ainsi qu'une copie de sa carte bancaire et du reçu et du ticket de caisse correspondants soumis par la requérante au MDAE ; et (ii) un relevé bancaire du mari de la requérante confirmant une dépense effectuée le 24 août 2007 et les reçu et ticket de caisse correspondants. La requérante a réitéré sa demande au Tribunal de considérer ces documents à huis clos ou de ne les transmettre au défendeur que sous de strictes conditions de confidentialité. Dans sa lettre, le conseil de la requérante a par ailleurs porté à l'attention du Tribunal une déclaration faite par le défendeur dans sa réponse du 18 janvier 2010, à savoir qu'il était prêt à annuler la décision contestée immédiatement si deux de ses prétendus amis venaient à se présenter pour appuyer la version des faits de la requérante.

41. Le 24 mars 2010, le Tribunal a tenu une audience à laquelle ont participé en personne le conseil de la requérante, la requérante et le conseil du défendeur. Au cours de l'audience, le défendeur a indiqué qu'il était prêt à revenir sur sa décision pourvu qu'il puisse parler à au moins deux des prétendus amis de la requérante et qu'il était disposé à ne dévoiler aux autorités danoises aucune information relative à l'identité de ces personnes. Le Juge a alors informé le défendeur que les preuves de paiement apportées par la requérante concernaient un achat effectué par son mari et un autre par sa belle-mère. Le défendeur a indiqué que cela ne lui suffisait pas pour revenir sur sa décision. La requérante a de son côté indiqué qu'elle n'avait aucune autre information à dévoiler sur les personnes ayant prétendument fait des achats pour elle. L'audience a continué avec l'examen des arguments des parties.

Arguments des parties

42. Les arguments de la requérante sont les suivants :
- a. La conduite qui est reprochée à la requérante n'est pas constitutive d'une faute professionnelle ;
 - b. Le défendeur n'a pas prouvé la culpabilité de la requérante au-delà de tout doute raisonnable, ce qui a pour effet de rendre la décision contestée nulle et non avenue ;
 - c. Le défendeur n'a pas accordé à la requérante le bénéfice du doute au cours de la procédure ;
 - d. La décision de mettre fin aux services de la requérante est entachée d'erreurs de faits, de conclusions erronées et d'erreurs de droit, justifiant d'accorder à la requérante l'ensemble de ses demandes ;
 - e. La mesure disciplinaire imposée à la requérante est tout à fait disproportionnée par rapport à la conduite qui lui est reprochée (à supposer que la conduite en question ait été établie au-delà de tout doute raisonnable, ce qui n'est pas le cas) ;
 - f. Le défendeur n'a pas produit le texte intégral du mémoire soumis en septembre 2008 par le MDAE à UNOPS, ni une copie du procès-verbal de la réunion entre le MDAE et le Directeur exécutif de UNOPS. Le défendeur a par ailleurs fait de nombreuses déclarations inexactes au cours de la procédure interne. Le défendeur a ainsi lourdement privé la requérante de son droit à la défense, ce qui justifie en soi l'annulation de la décision contestée ;
 - g. La décision de mettre fin aux services de la requérante a été prise suite aux instructions du gouvernement danois qui est intervenu et s'est ingéré de façon illégale dans la procédure disciplinaire, rendant ainsi la décision nulle et non avenue.

43. Les arguments du défendeur sont les suivants :
- a. La charge retenue contre la requérante n'est pas d'avoir enfreint la législation danoise en matière de remboursement de la TVA mais d'avoir soumis des reçus et tickets de caisse dont elle savait qu'ils ne lui appartenaient pas, ni n'appartenaient à des individus ayant fait des achats en son nom et pour son compte, et d'avoir faussement certifié que lesdits reçus et tickets de caisse lui donnaient droit au remboursement de la TVA. Ce faisant, elle a commis une faute professionnelle au sens de l'instruction administrative ST/AI/371 ;
 - b. Compte tenu des éléments de preuve à charge, l'administration a établi une présomption de faute contre la requérante. Il est de jurisprudence constante que l'administration n'est pas tenue de prouver la culpabilité d'un fonctionnaire au-delà de tout doute raisonnable mais uniquement de produire des éléments de preuve permettant raisonnablement de déduire qu'il y a eu faute. Une fois la faute établie à première vue, c'est au fonctionnaire qu'il appartient de se disculper en présentant ses propres preuves ou une explication satisfaisante ;
 - c. Or, en l'espèce, les explications de la requérante selon lesquelles 39 personnes différentes auraient fait certains achats pour elle (c'est-à-dire, notamment, que 15 d'entre elles seraient allées le même jour dans le même supermarché de Copenhague, alors qu'il y a des dizaines de supermarchés à Copenhague, ou encore que 19 litres de lait auraient été achetés pour une de ces réunions entre amis) ne sont tout simplement pas crédibles. En outre, la requérante, a sans motif valable et malgré les assurances répétées du défendeur que ces informations seraient traitées confidentiellement, refusé de divulguer les noms des personnes ayant prétendument fait des achats pour son compte ;

- d. La décision de mettre fin aux services de la requérante n'est pas entachée d'erreurs de faits, de conclusions erronées ou d'erreurs de droit ;
- e. La mesure disciplinaire n'était pas disproportionnée par rapport à la faute reprochée. Par ailleurs, le Tribunal administratif des Nations Unies a sans cesse réaffirmé que le Secrétaire général dispose d'une large marge d'appréciation en matière disciplinaire ;
- f. Le défendeur a, dès le 15 novembre 2008, communiqué à la requérante le mémoire soumis en septembre 2008 par le MDAE à UNOPS. Quoiqu'il en soit, le mémoire et le procès-verbal de la réunion entre le MDAE et le Directeur exécutif de UNOPS ne constituent pas des éléments de preuve dans le cas d'espèce et n'ont donc pas à être communiqués à la requérante ;
- g. Le gouvernement danois ne s'est pas ingéré dans la procédure disciplinaire.

Jugement

Les textes applicables

44. Le chapitre X du Statut du personnel stipule que le Secrétaire général peut infliger des sanctions disciplinaires à tout fonctionnaire en cas de faute professionnelle.

45. Le chapitre X de l'ancien Règlement du personnel, applicable à la date à laquelle la requérante a soumis la demande de remboursement litigieuse, définit une conduite fautive passible d'instance disciplinaire et de mesures disciplinaires comme celle d'un «fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international ». Ledit chapitre contient également une liste des mesures disciplinaires

que le Secrétaire général peut légalement infliger à tout fonctionnaire. La mesure disciplinaire imposée à la requérante figure dans cette liste.

46. L'instruction administrative ST/AI/371, intitulée *Mesures et procédures disciplinaires révisées*, du 2 août 1991 contient des directives sur la mise en œuvre du chapitre X du règlement du personnel alors en vigueur. Le paragraphe 2 de ladite instruction administrative donne des exemples de conduite pouvant donner lieu à l'application de mesures disciplinaires, tels que « les déclarations ou attestations frauduleuses concernant un droit ou une prestation accordés par l'Organisation » ou encore « les actes ou le comportement de nature à jeter le discrédit sur l'Organisation ».

47. La circulaire UNOPS/ADM/97/01-A, intitulée *Mesures disciplinaires et autres mesures se rapportant à l'inconduite des fonctionnaires au service de UNOPS*, du 22 avril 1997, contient également des directives sur la mise en œuvre du chapitre X du Règlement du personnel alors en vigueur.

48. Enfin, le règlement de procédure du Comité de discipline commun au PNUD, au FNUAP et à UNOPS établit entre autres la procédure de renvoi d'un cas disciplinaire devant ledit Comité.

Régularité de la procédure

49. Le Tribunal doit examiner tout d'abord les allégations de la requérante selon lesquelles la procédure d'enquête et la procédure disciplinaire sont entachées d'irrégularités.

50. En premier lieu, la requérante prétend que l'administration n'a pas respecté le règlement de procédure du Comité de discipline, et notamment la disposition 2.1 dudit règlement, sur deux points : (i) en manquant de renvoyer son cas devant le Comité de discipline dans le délai d'un mois suivant la réception de son mémoire en défense en réponse à la charge de faute professionnelle retenue contre elle, et (ii) du fait que l'auteur du renvoi devant le Comité est le Directeur exécutif de UNOPS, et non le Conseiller juridique.

51. S'il est établi que le cas de la requérante a été renvoyé devant le Comité de discipline avec un retard de trois jours par rapport au délai d'un mois prévu dans le règlement dudit Comité et que l'auteur du renvoi est le supérieur hiérarchique du Conseiller juridique de UNOPS, à savoir le Directeur exécutif de UNOPS, et non le Conseiller juridique lui-même, le Tribunal considère que ces faits ne sauraient en aucune manière être considérés comme des vices de forme substantiels portant atteinte aux droits de la défense de la requérante et, par suite, de nature à entacher d'illégalité la décision contestée.

52. La requérante soutient également que UNOPS ne lui aurait fourni certains documents pertinents qu'après qu'elle a répondu aux charges retenues contre elle et après que son cas a été renvoyé au Comité de discipline. Sans plus de précisions de la part de la requérante quant à la nature des documents dont il est question, le Tribunal ne peut se prononcer sur le vice de procédure allégué.

53. La requérante se plaint en outre que le défendeur n'a jamais produit le texte intégral du mémoire (« Pro Memoria ») soumis en septembre 2008 par le MDAE à UNOPS, ni une copie du procès-verbal de la réunion entre le MDAE et le Directeur exécutif de UNOPS, privant ainsi la requérante de son droit à la défense. Le Tribunal relève à cet égard qu'une copie dudit mémoire a été fournie par le défendeur à la requérante le 15 novembre 2008. En ce qui concerne le procès-verbal, le Tribunal estime qu'il n'était pas utile à la requérante pour se défendre des charges retenues contre elle. Le Tribunal considère donc que la requérante a eu à sa disposition tous les documents utiles et toutes les informations nécessaires à la préparation de sa défense.

54. La requérante soutient, par ailleurs, que UNOPS ne lui a pas notifié les charges retenues contre elle avant de renvoyer son cas devant le Comité de discipline et a modifié les charges retenues contre elle en cours de procédure disciplinaire. Il ressort des faits de la cause ce qui suit. Le 15 novembre 2008, le Directeur exécutif de UNOPS a informé la requérante de la charge qui était retenue contre elle. Le 13 mars 2009, dans un courrier électronique adressé au conseil de la requérante de l'époque, le Conseiller juridique de UNOPS a donné plus de précisions quant à la nature des charges retenues contre la requérante. Finalement, le 18 mai 2009, dans sa réplique à

la réponse de la requérante devant le Comité de discipline, le Conseiller juridique de UNOPS a reformulé les charges retenues.

55. Le Tribunal considère néanmoins que les quelques variations dans la formulation des charges n'ont pas privé la requérante de son droit fondamental à se défendre. La requérante, avant le renvoi de son cas devant le Comité de discipline, a bien été informée de la charge retenue contre elle, à savoir d'avoir présenté pour se faire rembourser la TVA des reçus pour des achats qui n'avaient pas été faits par elle ou pour elle. Cela a été, dès le départ, formulé suffisamment clairement par l'administration et n'a pas varié au cours de la procédure.

56. Une autre irrégularité soulevée par la requérante concerne le fait que UNOPS a rouvert l'enquête contre elle pour examiner de nouvelles allégations, ce qui serait contraire à la circulaire UNOPS/ADM/97/01-A. Le Tribunal rejette cette argumentation. En effet, l'administration ne peut ignorer des faits nouveaux, qu'ils soient à charge ou à décharge, qui surgiraient après une enquête au motif que l'enquête est close. Le Tribunal n'a relevé en outre aucune prohibition explicite ou implicite en la matière dans la circulaire susmentionnée.

La preuve en matière disciplinaire

57. Il existe une jurisprudence constante de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) sur la question de la preuve en matière disciplinaire.

58. Le TANU a jugé à maintes reprises que le défendeur n'est pas tenu de prouver qu'il y a eu faute au-delà de tout doute raisonnable ; en revanche, il lui incombe de produire des éléments de preuve suffisants à l'appui de ses conclusions, en d'autres termes, des faits suffisants pour permettre de déduire raisonnablement qu'il y a eu violation de la loi. Dès lors que l'administration a réuni assez d'éléments lui permettant de considérer qu'une faute a été commise, c'est au fonctionnaire de produire des preuves du contraire ou une explication satisfaisante pour justifier le comportement en question. (Voir par exemple les jugements TANU No. 479, *Caine* (1990) ; No. 484, *Omosola* (1990) ; No. 850, *Patel* (1997) ; No. 1022, *Araim* (2001) ; et No. 1050, *Ogalle* (2002)).

59. Le présent Tribunal s'est également prononcé à plusieurs reprises sur des mesures disciplinaires appliquées à des fonctionnaires. (Voir par exemple UNDT/2009/006, *Manokhin* ; UNDT/2009/009, *Kouka* ; UNDT/2010/024, *Diakite* ; UNDT/2010/034, *Cabrera & Streb* ; UNDT/2010/036, *Sanwidi* ; UNDT/2010/041, *Liyanarachchige* ; et UNDT/2010/052, *Lutta*)

60. La plupart de ces jugements s'appuient sur la jurisprudence du TANU. Plusieurs d'entre eux reprennent les principes énoncés par le TANU en matière de charge de la preuve et du niveau de preuve exigé. Le Tribunal a ainsi déclaré qu'en matière disciplinaire, l'administration n'est pas tenue de prouver ce qu'elle avance au-delà de tout doute raisonnable. (Voir *Diakite*, *Liyanarachchige* et *Lutta*)

61. En l'espèce et au vu de ce qui précède, le Tribunal ne voit pas de motifs de s'éloigner de la jurisprudence de l'ancien TANU, ni de sa propre jurisprudence, telle que résumée ci-dessus. Ainsi le Tribunal rejette l'argument de la requérante selon lequel le défendeur avait l'obligation de prouver sa culpabilité au-delà de tout doute raisonnable.

La matérialité des faits reprochés et leur qualification

62. Il n'est pas contesté que le 27 juin 2008, la requérante a soumis au MDAE, par l'intermédiaire de UNOPS, afin de se faire rembourser la TVA comme son statut diplomatique l'y autorisait, notamment 42 reçus concernant des denrées alimentaires achetées en août 2007, décembre 2007 et février 2008. Il n'est pas non plus contesté que les 42 reçus en question proviennent de deux supermarchés situés dans le même quartier de Copenhague ; que trois des 42 transactions ont été réglées comptant et les 39 restantes payées avec 39 cartes bancaires différentes ; que tous les achats ont été effectués au cours de laps de temps limités en août 2007, décembre 2007 et février 2008, avec par exemple treize achats réglés avec treize cartes bancaires différentes le même jour dans le même supermarché ; ou encore que les achats portent sur des produits alimentaires de base tels que du lait, du pain, des fruits et des légumes, avec par exemple sur une même journée, l'achat avec neuf cartes bancaires différentes d'un total de 19 litres de lait.

63. Si la requérante soutient que les achats litigieux ont été faits par des tiers pour son compte, le défendeur soutient quant à lui que les explications de la requérante à cet égard ne sont pas crédibles et souligne qu'elle a toujours refusé d'apporter les preuves à l'appui desdites explications, notamment l'identité des tiers concernés.

64. La requérante s'est en effet constamment refusée, que ce soit pendant l'enquête, pendant et après la procédure disciplinaire, et même devant le Tribunal, à apporter ces preuves.

65. Ainsi, après l'enquête, au cours de laquelle la requérante a refusé d'identifier les propriétaires des 39 cartes bancaires utilisées pour faire des achats pour son compte, le défendeur a, à plusieurs reprises et à différents stades de la procédure, encouragé la requérante à fournir ces preuves cruciales en échange de quoi il abandonnerait les procédures ou annulerait la décision contestée. Il en a été ainsi par exemple : le 24 avril 2009, pendant la procédure disciplinaire, dans un courrier électronique du Conseiller juridique ; le 7 juillet 2009, après que le Comité de discipline a recommandé qu'il soit mis fin aux services de la requérante, au cours d'une réunion avec le Directeur exécutif de UNOPS ; le 18 janvier 2010, dans la réponse du défendeur à la requête ; et même pendant l'audience devant le Tribunal le 24 mars 2010. Chaque fois, UNOPS a donné des garanties à la requérante quant à l'usage qui serait fait des informations réclamées. Il ne peut donc être reproché au défendeur d'avoir jugé la requérante fautive de façon hâtive et encore moins, comme elle le prétend, de ne pas lui avoir accordé le bénéfice du doute.

66. Le Tribunal a également donné à la requérante la possibilité d'apporter la preuve de sa bonne foi en dévoilant l'identité des tiers ayant prétendument fait des achats pour son compte et en fournissant une copie de leur carte bancaire pour la comparer aux reçus soumis. Si seize attestations ont été fournies, les copies des cartes bancaires ou relevés bancaires ne l'ont pas été à l'exception de celles du mari et de la belle-mère de la requérante. Or le fait que deux des achats examinés ont bien été réalisés par des membres de sa famille ne saurait établir que les 40 achats restants aient été effectués par des tiers pour le compte de la requérante.

67. Pour expliquer ses refus répétés de dévoiler l'identité des tiers ayant prétendument fait des achats pour elle, la requérante a invoqué notamment les craintes des personnes concernées quant aux poursuites qui pourraient être engagées contre elles au Danemark et les garanties insuffisantes données par UNOPS à cet égard. Sans qu'il soit besoin d'examiner ces arguments, le Tribunal relève que la requérante a finalement dévoilé au Tribunal les noms de seize personnes concernées mais qu'elle n'a pas fourni les copies de cartes bancaires demandées, sauf pour son mari et sa belle-mère. A l'audience, la requérante a simplement indiqué que ces personnes n'étaient pas disposées à fournir ce type d'informations. Le Tribunal trouve peu crédible que des amis prêts à faire des achats pour la requérante, à une date et dans un lieu imposés par elle, ne soient pas disposés à témoigner en sa faveur alors même que sa carrière est en jeu, que son intégrité est fondamentalement remise en question et alors qu'il ne saurait leur être sérieusement reproché par quiconque d'avoir fait des achats pour une amie.

68. Ainsi, il y a lieu de constater que la requérante a sciemment refusé de produire, ou n'a pas pu produire, devant le Tribunal les seules pièces qui auraient pu créer un doute sur son intention frauduleuse.

69. Au surplus, l'examen en détail des achats dont il est question établit l'incohérence de la défense de la requérante.

70. La requérante soutient qu'il est normal qu'un certain nombre d'achats aient été effectués le même jour dans les mêmes magasins, puisque c'est une condition essentielle pour pouvoir demander le remboursement de la TVA. Ainsi, selon ses allégations, la requérante aurait demandé à 42 personnes au moins, et 42 personnes différentes auraient accepté, de faire des courses pour elle à des dates et dans des magasins imposés par la requérante, uniquement pour lui permettre de gagner l'équivalent de quelques centaines de dollars ou d'euros. Si l'on en croit les affirmations de la requérante, elle aurait par exemple convaincu six amis ou connaissances de faire des courses pour elle dans le même supermarché le vendredi 15 février 2008, puis treize autres cinq jours plus tard, le mercredi 20 février 2008, ces 19 personnes ayant par ailleurs effectué leurs achats entre 10h15 et 17h22 pour

les six premières et entre 12h37 et 17h57 pour les treize autres, soit à des heures où la plupart des gens se trouvent pris par des activités professionnelles.

71. Le Tribunal ne trouve pas non plus crédible, malgré les protestations de la requérante y compris à l'audience, que les achats concernés aient été réalisés pour des fêtes ou des réunions entre amis, étant donné la nature et les quantités des denrées achetées. Le 20 février 2008, par exemple, c'est un total de 19 litres de lait que sept des treize personnes susmentionnées ont acheté ; six personnes ont également acheté du pain de seigle et quatre du pain blanc ; quatre ont acheté du raisin, quatre des pommes, trois des tomates, et ainsi de suite. La déclaration d'un expert-comptable fournie par la requérante selon laquelle les denrées alimentaires mentionnées sur les tickets de caisse dont il est question « pourraient » avoir été achetées pour des dîners de fête et autres réunions entre amis ne peut en aucun cas venir au soutien des allégations de la requérante.

72. Au vu de ce qui a été dit ci-dessus, le Tribunal considère que les reçus et tickets de caisse que la requérante a soumis aux autorités danoises par l'intermédiaire de UNOPS afin de se faire rembourser la TVA ne peuvent concerner des achats faits pour son compte par des tiers, et estime donc que les faits sur la base desquels la requérante a été sanctionnée sont établis.

73. Pour le Tribunal, les actes de la requérante sont constitutifs d'une faute professionnelle, au sens du Règlement du personnel en vigueur au moment des faits.

74. A cet égard, la requérante prétend que le défendeur a mal qualifié la faute qui lui était reprochée et a fait une mauvaise application de l'instruction administrative ST/AI/371 en l'accusant d'avoir fait une « déclaration ou attestation frauduleuse concernant un droit ou une prestation accordés par l'Organisation ». Selon elle, le remboursement de la TVA est un privilège qui lui est accordé par le pays hôte, et non par l'Organisation. L'instruction administrative ST/AI/371 ne pouvait donc s'appliquer dans son cas et puisque les autorités danoises n'ont pas jugé opportun d'entamer des poursuites contre elle, UNOPS n'était pas fondé à entamer une procédure disciplinaire contre elle.

75. Le Tribunal rejette de tels arguments comme étant sans fondement. Il est évident que le privilège dont bénéficiait la requérante de se faire rembourser la TVA découlait directement de son statut de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Conformément à la section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ce type de privilège est accordé à certains fonctionnaires « uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel ». En outre, en vertu de la section 21 de ladite Convention, l'ONU est tenue de collaborer, en tous temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu ces privilèges.

76. Il ressort de ce qui précède non seulement que UNOPS était fondé à entamer des poursuites disciplinaires contre la requérante au vu des faits qui lui étaient reprochés, mais également que le gouvernement danois était en droit de demander des comptes à UNOPS sur la question. Aussi le Tribunal rejette-t-il également l'argument de la requérante selon lequel le gouvernement danois serait intervenu et se serait ingéré de façon illégale dans la procédure disciplinaire. Quant à l'allégation selon laquelle la décision de mettre fin aux services de la requérante aurait été prise suite aux instructions du gouvernement danois, elle n'est assortie d'aucun élément venant à son appui.

La proportionnalité de la sanction

77. L'article 10.2 du Statut du personnel, qui prévoit que « Le/la Secrétaire général(e) peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction », laisse au Secrétaire général une large marge d'appréciation en ce qui concerne la sanction adéquate. Il appartient maintenant au Tribunal d'examiner si la mesure disciplinaire infligée par UNOPS est manifestement disproportionnée à la faute commise.

78. En l'espèce, les responsabilités de la requérante en matière d'achats et son rang élevé lui permettant de jouir du statut diplomatique et de privilèges réservés à certains fonctionnaires exigeaient d'elle un comportement particulièrement attentif et avisé. De plus, les faits qui lui sont reprochés, à savoir une tentative de fraude, aggravés par ses réticences inacceptables à coopérer pleinement avec les autorités

danoises en juillet et août 2008, étaient clairement de nature à ternir l'image de UNOPS aux yeux du pays hôte. Pour ces raisons, le défendeur était fondé à estimer que la faute reprochée à la requérante était incompatible avec son maintien en fonction dans l'Organisation.

79. En outre, à supposer même que la requérante ait réussi à établir devant le Tribunal la réalité de ses allégations, son refus persistant de fournir au MDAE et à UNOPS les preuves de son innocence qu'elle seule pouvait obtenir était en soi suffisant pour que l'Organisation perde confiance en la requérante et donc pour justifier qu'elle mette fin à ses services.

80. Eu égard à l'ensemble des circonstances, le Tribunal considère ainsi que la sanction imposée à la requérante n'est nullement disproportionnée à la gravité de la faute qui lui est reprochée.

Décision

81. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée dans son intégralité.

(*Signé*)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 07 avril 2010

Enregistré au greffe le 07 avril 2010

(*Signé*)

Víctor Rodríguez, greffier, TCANU, Genève